



제 430회 국회 (임시회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

무궁화 진흥에 관한 법률안 검 토 보 고

■ 주호영의원 대표발의(의안번호 제2214073호)

2025. 12.

농림축산식품해양수산위원회

전문위원 황 충 연

목 차

I. 제안경과	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	5
1. 제정안의 필요성	5
2. 제정안의 구성 및 체계	7
2. 주요 조문별 검토의견	9
1) 총칙적 규정(안 제1조~제4조)	9
2) 기본계획·시행계획의 수립·시행 등(안 제5조~제7조)	12
3) 무궁화 홍보 및 교육 등(안 제8조·제13조·제14조)	16
4) 무궁화 보급 및 연구 등(안 제9조~제12조)	20
5) 지원센터 지정 및 민간단체 등 활동 지원(안 제15조·제16조) ..	27
6) 기타 사항(안 제17조 및 부칙)	31

I. 제안경과

가. 발 의 자 : 주호영의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2025. 11. 10.

다. 회 부 일 : 2025. 11. 11.

II. 제안이유 및 주요내용

제안이유

대한민국의 국가 상징 무궁화는 유구한 역사와 문화적 가치가 집약된 한민족의 표상으로 확고히 자리매김해 왔음. 현존하는 다수의 무궁화 관련 문헌 가운데 국가 공식 외교문서에 ‘근화향(槿花鄉: 무궁화의 고장)’이라는 명칭을 사용했던 신라의 기록에서 확인되는바 과거 한반도를 중심으로 한 우리 강역은 무궁화가 만발한 지역으로 인식되고 있었음.

이후에도 무궁화는 고려와 조선시대를 거치며 ‘근역(槿域)’ 등의 표현으로 쓰여 국가를 대표하였고, 영토는 물론 우리 민족의 상징이라는 위상을 지속적으로 확보하였음. 여기에 백성들의 가옥을 중심으로 한 생활 공간에 존재했던 ‘무궁화 울타리’가 촌락과 가정을 둘러싼 경계

이면서 공동체를 상징하는 요소로 작용함에 따라, 민족의 삶과 밀접하게 연결된 유대감이 강화되는 데 기여하였음.

한편, 일제강점기에 무궁화는 겨레의 정신을 말살하려는 정책에 저항하고 독립에 대한 염원을 표출하는 수단으로 쓰이게 되면서 국가 상징의 의미가 한층 고양되었음. 피고 지고 다시 피어나는 무궁화의 생물학적 특성이 일제의 압제 속에서도 굴하지 않는 민족 불굴의 의지와 강인한 생명력을 대변하면서 수많은 애국 시와 독립 노래에 등장하였고, 꽃잎 중앙에서 뻗어나가는 무궁화의 붉은 단심과 같이 민족 정신을 결집하는 구심적 역할을 수행하였음.

광복 이후에는 대한민국 정부 수립과 함께 국화로 공인됨으로써 독립과 자주 국가의 염원이 실현되었음을 공식적으로 선언하는 상징으로 인식되었고, 이 같은 역사성을 기반으로 나라 문장, 훈장 등 국가 주요 상징물에 광범위하게 활용되고 있음. 이는 무궁화가 과거에서 현재에 이르기까지 대한민국의 역사와 민족정신을 응축한 핵심적인 상징 역할을 충실히 담당하고 있음을 나타냄.

오늘날 무궁화는 특정 계층이나 지역에 국한되지 않고 국민 전체가 공유하는 일관된 상징이면서, 대한민국의 새로운 세대에게 국가 정체성과 애국심을 전승하는 매개로 기능하고 있음. 특히 국제 무대에서는 태극기, 애국가와 함께 국가 브랜드와 국격을 드러내는 문화 코드로 활용됨.

그러나 중요한 역사적, 문화적 가치를 지닌 무궁화 관련 규정이

「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제2장제8절에 무궁화 보급 및 관리 등 5개 조문으로만 되어 있어 “연구개발보전, 산업교육 분야 등의 무궁화 진흥을 위한 제도적 근거가 미흡하고, 법 체계상 일반적인 산림자원으로 분류되는 것은 우리나라를 상징하는 꽃으로서 그 위상에 부합하지 아니하다”는 지적이 있음.

이에 독립된 법률로 무궁화 진흥을 위한 제도적 장치를 마련함으로써 연구와 보급을 비롯한 선양사업의 기틀을 견고히 하고, 무궁화에 대한 국민 인식 및 품격을 제고함과 동시에 무궁화 관련 산업 활성화에 기여하고자 함.

주요내용

가. 이 법은 무궁화 보급·육성·진흥에 필요한 사항을 정함으로써 무궁화에 대한 인식 및 무궁화의 품격을 제고하고 무궁화산업을 활성화하는 것을 목적으로 함(안 제1조).

나. 국가와 지방자치단체는 무궁화를 진흥하고 무궁화산업을 활성화하기 위하여 필요한 정책을 수립·시행하고, 이에 필요한 재원 확보를 위해 노력하여야 함(안 제3조).

다. 산림청장은 무궁화를 진흥하고 무궁화산업을 활성화하기 위하여 기본계획과 연차별 시행계획을 수립·시행하여야 함(안 제5조 및 제6조).

라. 산림청장은 기본계획 및 시행계획의 효율적인 수립·추진을 위해

무궁화 보급·관리 현황 및 무궁화산업 등에 대한 실태조사를 정기적으로 실시하여야 함(안 제7조).

마. 무궁화에 대한 국민 관심을 높이고 무궁화 보급을 확대하기 위하여 매년 8월 8일을 무궁화의 날로 함(안 제8조).

바. 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 공공기관의 장 및 학교의 장이 소관 건축물을 건축하려는 경우 조경 면적 중 일정 비율 이상의 면적에 무궁화를 식재하도록 함(안 제10조).

사. 무궁화산업 활성화를 위해 연구·개발 사업을 추진하도록 하고, 무궁화산업 관련 기술을 개발하거나 보급하는 자에게 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 함(안 제11조).

아. 산림청장은 무궁화진흥사업 추진을 위한 품종보존원, 양묘시설 등 무궁화 기반시설을 확보·관리하고, 기반시설의 현대화를 촉진하기 위해 노력하여야 함(안 제12조).

자. 산림청장은 무궁화에 대한 교육을 실시하고 홍보 등 필요한 조치를 하여야 하며, 교육부장관 및 교육감은 각급 학교에서 무궁화에 대한 교육 실시를 위한 시책을 수립·시행해야 함(안 제13조).

차. 산림청장은 효율적인 무궁화진흥사업 추진을 위하여 무궁화 진흥 지원센터를 지정할 수 있고, 지원센터의 운영 등에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있음(안 제15조).

Ⅲ. 검토의견

1. 제정안의 필요성

무궁화¹⁾는 유구한 역사와 문화 속에서 대한민국과 민족정신의 상징으로서 그 역할을 충실히 수행하여 왔으며, 문화적²⁾·산업적³⁾으로도 커다란 가치⁴⁾⁵⁾를 가지고 있음.

그러나 이처럼 중요한 역사적·문화적·산업적 가치를 가진 무궁화의 진흥에 관한 법적 근거는 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」(이하 ‘「산림자원법」’) 제2장제8절 무궁화 보급 및 관리에서 무궁화 진흥계획, 연차별 시행계획, 실태조사, 무궁화 식재·관리, 민간단체 등의 활동 지원 등 5개 조문만이 명시되어 있어, 역사·문화·교육·산업 등 무궁화 진흥을 위한 다양한 사회적 요구를 포섭하지 못한다는 지적이 있음.⁶⁾

1) 참고자료 1: 무궁화 개요

2) 산림청에 따르면 오늘날 무궁화는 특정 계층이나 지역에 국한되지 않고 국민 전체가 공유하는 일관된 상징이자, 대한민국의 새로운 세대에게 정체성과 애국심을 전승하는 매개체로 기능한다고 설명함.

3) 산림청에 따르면 무궁화는 해독, 해열, 항염, 지방분해, 피부미백 등 다양한 약성을 지니고 있어 연구 및 기술개발을 통해 상품화할 수 있는 고부가가치 산업자원으로 평가받고 있다고 함. 또한 미국, 유럽 등 해외에서는 관상용·정원용 소재로 무궁화 활용을 위해 신품종 개발에 적극 투자하고 있으며, 식물특허 등록 등을 통해 권리자를 보호하고 시장성을 제고해 나가고 있다고 설명함.

4) 참고자료 2: 무궁화의 역사적·문화적·심미적 가치

5) 산림청 보도자료, “우리나라 무궁화, 비만 개선에 뛰어난 효과 입증”, 2022. 8. 12.

6) 【나라꽃 무궁화 가치확산 세미나】

○ 일시·장소 : 2025. 9. 29.(월), 14:00~17:00 / 국회의원회관 제2소회의실

○ 주관·참여 : 주호영 의원실 / 국회부의장, 산림청장, 민간단체장 등 161명 참석

○ 주제 발표 및 종합토론

- 제1주제(무궁화의 역사적 상징), 제2주제(남궁억 선생과 무궁화 정신), 제3주제(무궁화의 식물학적 의의), 제4주제(무궁화산업 현황과 미래 활용가치)

○ 주요 내용 : 기후재난에 대응하는 종합적 연구와 무궁화 관련 산업 및 문화 진흥을 위한 법률 제정이 필요

이에 제정안은 「산림자원법」과 구분되는 독립된 법률을 제정함으로써 무궁화의 보급 및 진흥을 위한 체계적이고 종합적인 제도적 장치를 마련하려는 것으로,

무궁화에 대한 국민 인식을 제고하고, 무궁화가 지닌 다양한 가치를 효과적으로 보전·발전시킬 수 있다는 점에서 입법의 필요성이 인정될 수 있을 것으로 보임.

산림청은 무궁화 진흥에 관한 독립된 법률이 제정되는 것과 관련하여 산림청은 긍정적인 입장임⁷⁾.

참고로, 무궁화를 국화(나라꽃)으로 지정하는 법률안 2건⁸⁾이 제21대 국회에서 발의되어 행정안전위원회로 회부되었으나 임기만료로 폐기되었는바, 당시 행정안전부는 국화 지정의 필요성과 지정방법에 대한 공감대 형성이 필요함을 들어 신중한 입장을 밝혔음⁹⁾.

7) 다만, 행정안전부는 2024년 10월 국화 법제화 관련 산림청·행안부 업무협약에서 ‘국화 지정 법제화’는 국가상징물 관할 부처인 행안부에서 추진함이 타당하나, ‘무궁화 진흥 등에 관한 사항’은 산림청에서 제·개정해야 할 사항이라고 밝힌 바 있음.

현재 행정안전부는 ‘무궁화 진흥 등에 관한 사항’을 규정한 독립된 법률을 제정하는 것에 관하여 별도의 의견을 제시하지 않고 있으나, 무궁화를 국화(나라꽃)으로 지정하는 법률안 2건의 일부 규정은 동 제정안과 일부 유사한 조문이 있어 참고할 수 있을 것으로 보임.

8) 대한민국 국화에 관한 법률안(박완주의원 대표발의, 의안번호 제2100373호)

대한민국 나라꽃에 관한 법률안(홍문표의원 대표발의, 의안번호 제2101188호)

9) 참고자료 3: 국화로서의 무궁화 법제에 대한 찬반 의견

2. 제정안의 구성 및 체계

제정안은 장·절 구분 없이 17개 조문과 부칙 3개 조문으로 구성되어 있으며, 총칙적 규정을 제1조부터 제4조까지 두고 실체적 규정을 제5조부터 제17조까지 두고 있음.

제정안의 일부 규정은 산림자원으로서 무궁화의 보급 및 관리에 관하여 규정하고 있는 「산림자원 조성 및 관리에 관한 법률」 제2장제8절 ‘무궁화 보급 및 관리’의 5개 조문과 일부 중복되는 내용으로¹⁰⁾, 제정안의 구성 및 체계는 다음과 같음.

【 제정안의 구성 및 체계 】

구분	무궁화 진흥에 관한 법률안	관련 규정(「산림자원법」)
총칙적 규정	제1조(목적)	-
	제2조(정의)	-
	제3조(국가와 지방자치단체의 책무)	제35조의5(국가기관 등의 무궁화 식재·관리)
	제4조(다른 법률과의 관계)	-
실체적 규정	제5조(무궁화진흥 기본계획의 수립·시행 등)	제35조의2(무궁화진흥계획의 수립·시행 등)
	제6조(연차별 시행계획의 수립·시행 등)	제35조의3(연차별 시행계획의 수립·시행 등)
	제7조(실태조사)	제35조의4(무궁화에 관한 실태조사)
	제8조(무궁화의 날)	-
	제9조(건축물에 대한 무궁화의 식재)	-

10) 조문별 검토에서 후술하는 바와 같이, 제정안은 안 부칙 제3조를 통해 「산림자원 조성 및 관리에 관한 법률」와의 중복성을 해소하고 있음.

구분	무궁화 진흥에 관한 법률안	관련 규정(「산림자원법」)
	제10조(무궁화 보급 확대 등)	-
	제11조(무궁화산업 관련 연구·개발의 촉진)	-
	제12조(무궁화 기반시설의 확충 등)	-
	제13조(무궁화에 대한 이해증진)	-
	제14조(국제교류 활성화)	-
	제15조(지원센터의 지정 등)	-
	제16조(민간단체 등의 활동 지원)	제35조의6(민간단체 등의 활동 지원)
보칙 규정	제17조(권한의 위임·위탁)	-
부칙	제1조(시행일)	
	제2조(기본계획 및 시행계획에 관한 경과조치)	
	제3조(다른 법률의 개정)	

3. 주요 조문별 검토의견

1) 총칙적 규정(안 제1조~제4조)

제정안은 이 법의 목적과 이 법에서 자주 사용하는 용어에 대한 정의를 규정하고, 무궁화 관련 종합적인 시책 마련 등 국가와 지방자치 단체의 책무에 관한 조항을 두고 있으며, 제정안과 다른 법률과의 관계를 규정하고 있음.

제 정 안
제1조(목적) 이 법은 우리나라를 상징하고 역사적 가치가 있는 무궁화의 보급 및 진흥을 위한 정책의 방향과 그 추진에 필요한 사항을 규정함으로써, 무궁화에 대한 국민의 이해를 높이고 무궁화의 품격과 국가적 위상을 제고하며, 무궁화산업을 활성화하는 데 이바지함을 목적으로 한다. 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “무궁화진흥사업”이란 무궁화 보급 및 진흥을 목적으로 하는 다음 각 목의 사업을 말한다. 가. 무궁화의 연구·개발 및 품종개량에 관한 사업 나. 무궁화의 재배기술 개발과 확산, 보급 및 체계적 관리에 관한 사업 다. 무궁화의 유전자원 보전 및 생태적 다양성 확보에 관한 사업 라. 무궁화를 활용한 문화진흥, 교육·홍보 및 국민 인식 제고에 관한 사업 마. 제2호에 따른 무궁화산업의 기반 조성 및 국제교류를 촉진하기 위한 사업 바. 가목부터 마목까지의 사업과 직접적으로 관련된 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업 2. “무궁화산업”이란 무궁화 또는 무궁화와 관련된 재화나 서비스를 연구·개발·생산·가공·유통 또는 판매하거나, 이를 활용하여 체험·교육 등의 서비스를 제공하는 산업을 말한다.

제 정 안

제3조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 무궁화의 보급·육성 및 진흥과 무궁화산업의 활성화를 위한 종합적인 시책을 수립·시행하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 제1항에 따른 시책의 시행에 필요한 재원을 안정적으로 확보하기 위하여 노력하여야 한다.

③ 국가기관의 장, 지방자치단체의 장, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관의 장 및 「초·중등교육법」·「고등교육법」에 따른 각급 학교의 장은 무궁화에 대한 국민의 애호정신과 자긍심을 높이기 위하여 그 소관에 속하는 토지에 무궁화를 확대하여 심고 이를 관리하도록 노력하여야 한다.

④ 국가 및 지방자치단체는 무궁화를 심는 경우에는 대통령령으로 정하는 품종 또는 계통을 우선적으로 심어야 한다.

제4조(다른 법률과의 관계) 무궁화의 진흥 및 무궁화산업 활성화에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에 따른다.

제정안은 무궁화의 보급 및 진흥을 위한 정책의 방향 등에 관해 규정함으로써 무궁화에 대한 국민의 이해도와 무궁화의 품격, 국가적 위상을 제고하고 무궁화산업을 활성화하는 데 이바지하는 것을 이 법의 목적으로 규정하고, 무궁화진흥사업과 무궁화산업 등 이 법에서 자주 사용되는 용어의 뜻을 정의하려는 것으로,

법의 제정 목적과 취지, 용어를 명확히 함으로써 각 규정의 의미를 명확히 하고 각 규정에 대한 운영 및 해석의 기준을 제시한다는 점에서 필요한 규정으로 보임.

한편, 제정안은 「산림자원법」 제35조의5의 국가기관 등의 무궁화

식재·관리에 관한 사항을¹¹⁾¹²⁾ 안 제3조 ‘국가와 지방자치단체의 책무’에 관한 규정으로 이관하고, 국가와 지방자치단체에게 무궁화 관련 종합적인 시책의 수립·시행 의무를 부과하려는 것으로,

별도의 제정법에서 무궁화의 진흥 및 무궁화산업의 활성화 등을 위한 국가와 지방자치단체의 책무를 명확히 규정함으로써 적극적이고 체계적인 법 집행을 유도할 수 있다는 점에서 긍정적인 측면이 있는 것으로 보임.

마지막으로, 안 제4조는 무궁화의 진흥 및 무궁화산업 활성화에 관하여 다른 법률과의 적용 우선순위를 정함으로써, 제정안이 해당 사항에 대한 일반법의 지위를 가지도록 규정하려는 것으로¹³⁾, 법 해석·집행상의 모순이나 저촉을 방지하기 위하여 필요한 조문임.

11) 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제35조의5(국가기관 등의 무궁화 식재·관리)

① 국가기관의 장, 지방자치단체의 장, 공공기관의 장, 각급 학교의 장은 무궁화에 대한 애호정신과 국민적 자긍심을 높이기 위하여 그 소관에 속하는 토지에 무궁화를 확대 식재하고 이를 관리하도록 노력하여야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 무궁화를 식재하는 경우에 농림축산식품부령으로 정하는 품종 또는 계통을 우선적으로 식재하여야 한다.

12) 참고로, 「산림자원법」 제35조의5제2항에 따른 ‘농림축산식품부령으로 정하는 품종 또는 계통’이라 함은 ‘단심계 홑꽃 형태의 무궁화로 우리나라에서 선발되었거나 육성된 품종’을 의미함. 우선 식재 대상을 해당 품종으로 정하는 것은, 해당 품종이 내포하고 있는 역사성·상징성 등 중요성을 부각하고 국내 품종육성 활성화를 위한 것임.

「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 시행규칙」 제43조의2(국가기관 등의 무궁화의 식재·관리 등) ① 법 제35조의5제2항에서 “농림축산식품부령으로 정하는 품종 또는 계통”이란 단심계(丹心系: 꽃 중심부에 붉은색 무늬가 있는 계통을 말한다) 홑꽃 형태의 무궁화로서 우리나라에서 선발(選拔)되었거나 육성된 품종을 말한다.

② 산림청장은 무궁화의 보급·관리를 위하여 필요하다고 인정하는 경우 제1항의 기준에 적합한 품종 중에서 무궁화 식재 권장 품종을 지정할 수 있다.

13) 해당 법률이 특별법적인 성격을 가지는 경우에는 해당 법률을 우선 적용하도록 하고, 일반법적인 성격을 가지고 있을 때에는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 다른 법률을 우선 적용하도록 하여야 한다.(국회사무처 법제실, 「법제기준과 실제」, 2024. 5., p. 258)

2) 기본계획·시행계획의 수립·시행 등(안 제5조~제7조)

제정안은 산림청장으로 하여금 5년마다 무궁화진흥기본계획을 수립·시행하고 이에 따라 매년 연차별 시행계획을 수립·시행하도록 규정하며 시도지사는 기본계획에 따라 지역 특성을 고려한 지역시행계획을 수립·시행하도록 하는 한편, 산림청장은 기본계획을 효율적으로 수립·추진하기 위한 실태조사를 5년마다 실시·공표하도록 하려는 것임.

제 정 안
제5조(무궁화진흥 기본계획¹⁴)의 수립·시행 등) ① 산림청장은 무궁화를 진흥하고 무궁화산업을 활성화하기 위하여 무궁화진흥기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행하여야 한다. ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 무궁화 진흥 정책의 기본방향 및 목표에 관한 사항 2. 무궁화 진흥을 위한 제도 개선에 대한 사항 3. 무궁화의 확대 보급 및 체계적 관리에 관한 사항 4. 무궁화 품종 보존·연구 및 개발에 관한 사항 5. 무궁화 관련 산업¹⁵의 활성화를 위한 기반 조성 및 지원에 관한 사항 6. 무궁화 관련 상품 및 콘텐츠 개발 등 이용 촉진에 관한 사항 7. 그 밖에 무궁화의 보급·육성 및 진흥 등을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항 ③ 산림청장은 기본계획을 수립하거나 주요 내용을 변경하는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 하며, 필요시 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)의 의견을 들을 수 있다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하려는 경우에는 그러하지 아니한다. ④ 산림청장은 제3항에 따라 기본계획이 수립되거나 변경되면 지체 없이 이를 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사에게 통보하여야 한다. ⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 기본계획의 수립·시행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제 정 안

제6조(연차별 시행계획의 수립·시행 등) ① 산림청장은 기본계획에 따라 매년 연차별 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

② 시·도지사는 시행계획에 따라 그 지역 특성을 고려한 지역 시행계획(이하 “지역시행계획”이라 한다)을 수립·시행하도록 노력하여야 한다.

③ 국가는 제2항에 따라 지역시행계획을 수립·시행하는 시·도지사에게 예산의 범위 내에서 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

④ 시행계획의 수립·시행, 비용 지원 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제7조(실태조사) ① 산림청장은 기본계획을 효율적으로 수립·추진하기 위하여, 무궁화의 보급·관리 현황 및 무궁화산업 등에 대한 실태조사를 5년마다 실시하여야 하고 그 결과를 공표하여야 한다. 다만, 정책 수립·변경 등을 위하여 필요한 경우에는 수시로 실태조사를 할 수 있다.

② 제1항에 따른 실태조사에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 무궁화 식재·분포 및 관리 현황
2. 무궁화 진흥 관련 기술의 개발·보급 현황
3. 무궁화에 대한 국민 인식 및 선호도 현황
4. 그 밖에 무궁화 진흥 정책의 수립·평가에 필요하다고 인정되는 사항

③ 산림청장은 실태조사를 위하여 필요한 경우에 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관의 장, 그 밖의 관련 기관 및 단체의 장에게 자료의 제출이나 정보의 제공을 요청할 수 있다. 이 경우 자료 또는 정보의 제공을 요청받은 자는 정당한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.

④ 제1항부터 제3항까지에 따른 사항 외에 실태조사의 범위·방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

현행 「산림자원법」은 산림청장이 5년마다 무궁화진흥계획을 수립·시

14) 조제목과 본문의 용어를 일치시키기 위하여 ‘무궁화진흥기본계획’으로 체계자구 수정

15) 정의 규정을 반영하여 ‘무궁화산업’으로 체계자구 수정

행하고, 이를 시행하기 위한 연차별 시행계획을 매년 수립·시행하도록 의무를 부과하고 있으며, 시·도지사는 무궁화진흥계획에 따라 그 관할 지역을 대상으로 연차별 시행계획을 수립·시행할 수 있도록 규정¹⁶⁾하고 있음.

또한, 무궁화진흥계획을 효율적으로 수립·시행하기 위하여 무궁화 보급 및 관리 현황 등에 대한 실태조사를 할 수 있도록 규정¹⁷⁾을 두고 있음.

제정안은 ① 「산림자원법」에 따른 ‘무궁화진흥계획’을 무궁화 진흥 및 무궁화산업 활성화를 위한 ‘무궁화진흥기본계획’으로 확대하고, ② 산림청장의 연차별 시행계획 및 시·도지사의 지역시행계획에 관한

16) 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제35조의2(무궁화진흥계획의 수립·시행 등)

① 산림청장은 역사적·문화적 가치가 있는 무궁화를 체계적으로 보급·관리하기 위하여 무궁화진흥계획을 5년마다 수립·시행하여야 한다.

② 무궁화진흥계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 무궁화 보급·관리에 관한 기본목표 및 추진방향
2. 무궁화 보급·관리 현황 및 계획
3. 무궁화 품종 보존·연구 및 개발
4. 무궁화 생산기반

5. 무궁화 관련 상품 및 콘텐츠 개발 등 이용촉진

6. 그 밖에 무궁화 보급·관리에 관하여 대통령령으로 정하는 사항

③ 산림청장은 무궁화진흥계획을 수립하거나 변경하려는 경우에는 미리 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사의 의견을 들어야 한다.

④ 산림청장은 무궁화진흥계획을 수립하거나 변경한 경우에는 이를 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사에게 통보하여야 하며, 시·도지사는 통보받은 무궁화진흥계획을 시장·군수·구청장에게 통보하여야 한다.

⑤ 그 밖에 무궁화진흥계획의 수립 등에 필요한 사항은 산림청장이 정하여 고시한다.

제35조의3(연차별 시행계획의 수립·시행 등) ① 산림청장은 무궁화진흥계획을 시행하기 위한 연차별 시행계획을 매년 수립·시행하여야 한다.

② 시·도지사는 무궁화진흥계획에 따라 그 관할 지역을 대상으로 무궁화 보급·관리에 관한 연차별 시행계획을 수립·시행할 수 있다.

③ 산림청장은 제2항에 따라 무궁화 보급·관리에 관한 연차별 시행계획을 수립·시행하는 시·도지사에게 무궁화 보급·관리에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

④ 제1항 및 제2항에 따른 연차별 시행계획의 수립 방법·절차·내용 및 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

17) 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제35조의4(무궁화에 관한 실태조사) ① 산림청장은 무궁화진흥계획을 효율적으로 수립·시행하기 위하여 무궁화 보급 및 관리 현황 등에 대한 실태조사를 할 수 있다.

② 산림청장은 실태조사를 위하여 필요한 경우에는 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 공공기관의 장, 관계 기관 및 단체의 장 등에게 필요한 자료 또는 정보의 제공을 요구할 수 있다. 이 경우 자료나 정보의 제공을 요구받은 관계 중앙행정기관의 장 등은 정당한 사유가 없으면 이에 협조하여야 한다.

③ 제1항에 따른 실태조사의 범위·방법, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

사항을 이관하려는 것으로,

제정안이 단순히 무궁화의 보급·관리뿐만 아니라 무궁화진흥 및 무궁화산업의 활성화를 위한 일반법으로 기능한다는 점을 고려할 때 무궁화진흥기본계획에 포함되는 내용의 확대와 제정안으로의 이관은 타당한 조치로 보임.

이에 대해 산림청은 안 제6조제3항에 따른 비용 지원의 주체를 ‘국가’가 아닌 ‘산림청장’으로 명확히 규정할 필요가 있다는 입장임.

한편, 제정안은 ③ 현행 「산림자원법」의 실태조사에 대한 재량 규정을 의무 규정으로 변경하여 이관하고, 필요한 경우 수시로 실태조사를 실시할 수 있도록 규정하려는 것임.

무궁화진흥기본계획이 무궁화 관련 연구·개발 및 무궁화산업 등에 관한 내용을 포함하는 것으로 확대되는 만큼, 체계적인 실태조사의 의무화를 통한 정확한 통계 및 데이터베이스의 구축이 필요할 것으로 보이며,

정기 실태조사 외 수시 실태조사를 실시할 수 있는 경우 급변하는 행정환경 변화에 적기에 대응할 수 있다는 점에서 긍정적인 측면이 있는 것으로 보임.

이에 대해 산림청은 실태조사의 범위 및 주기 등은 법률이 아닌 대통령령으로 위임하여야 할 사항이라는 입장임¹⁸⁾.

18) 참고로, 현행 「산림자원법」은 실태조사에 포함되어야 할 사항을 구체적으로 규정하고 있지 않고, 이를 시행령에서 규정하고 있음.

3) 무궁화 홍보 및 교육 등(안 제8조·제13조·제14조)

제정안은 매년 8월 8일을 무궁화의 날로 지정하고, 무궁화에 대한 국민의 이해 증진을 위한 조치에 관한 규정 및 국제적 위상 제고를 위한 사업에 관한 규정 등 무궁화 홍보 및 교육에 관한 사항을 규정 하려는 것임.

제 정 안
제8조(무궁화의 날) ① 무궁화의 역사적·문화적 가치를 널리 알리고 나라꽃으로서 국민의 사랑과 관심을 높이기 위하여 매년 8월 8일을 무궁화의 날로 정한다. ② 국가와 지방자치단체는 무궁화의 역사적·문화적 가치를 널리 알리고, 우리나라를 상징하는 꽃으로서 무궁화에 대한 국민의 사랑과 관심을 높이기 위하여 기념행사와 교육·홍보 활동을 실시할 수 있다. ③ 국가와 지방자치단체는 제2항에 따른 기념행사를 추진하는 법인 또는 단체에 대하여 예산의 범위에서 필요한 지원을 할 수 있다. ④ 제2항에 따른 기념행사의 실시, 지원의 절차 및 방법에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 제13조(무궁화에 대한 이해증진) ① 산림청장은 무궁화에 대한 국민의 이해를 증진하기 위하여 관련 교육 과정을 개발·운영하고, 홍보 등 필요한 조치를 하여야 한다. ② 산림청장은 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에 따른 각급 학교에서 무궁화 관련 교육이 활성화될 수 있도록 교육부장관 및 교육감에게 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 협조 요청을 받은 교육부장관 및 교육감은 특별한 사유가 없으면 이에 협조하여야 한다. 제14조(국제교류 활성화) ① 산림청장은 무궁화의 국제적 위상을 높이고 국가 이미지를 제고하기 위하여 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다. 1. 국내·외 협력망 구축 및 운영 2. 해외 소재 무궁화 동산 등의 조성·관리 및 홍보 3. 무궁화 관련 국제행사 개최

제 정 안
4. 우수한 무궁화 품종 교류 및 종자 보전을 위한 연구 협력 ② 산림청장은 제1항에 따른 사업의 수행을 위하여 필요한 경우 관계 기관의 장에게 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 관계 기관의 장은 특별한 사유가 없으면 산림청장의 요청에 따라야 한다.

무궁화의 중요성과 의미를 되새기기 위하여, 무궁화가 8월에 가장 힘차게 피고 8을 닮았을 때 무한대를 뜻하는 ∞의 모양이 되어 무궁화(無窮花)를 연상할 수 있음에 근거하여 2007년부터 매년 8월 8일에 민간 차원의 각종 행사가 열리고 있으나¹⁹⁾²⁰⁾,

산림청이 2024년도에 실시한 꽃나무 선호도 조사 결과 무궁화의 선호도는 5위(8.4%)에 그치는 등 무궁화에 대한 선호가 높지 않은 것으로 나타났으며²¹⁾, 무궁화에 대한 역사적, 문화적, 과학적 이해를 높이는 체계적인 교육·홍보도 부족하다는 지적²²⁾²³⁾이 있음.

19) 산림청은 무궁화 관련 역사적·법적 의미가 깊은 날짜를 특정하기 어려우나, 지난 2007년 민간이 중심이 되고 독립기념관이 함께하며 산림청과 국립산림과학원, 서울시 등의 후원으로 8월 8일을 무궁화의 날로 선정한 이래 현재까지 학계, 산업계는 물론 사회적으로 8월 8일을 무궁화의 날로 자연스럽게 받아들인 것으로 보인다고 설명하고 있음.

20) 참고자료 4: 무궁화의 날(8.8.) 지정 사유

21) 참고자료 5: 산림청 무궁화 인식조사 결과 발췌(2024년)

22) 산림청에서는 '21년부터 교육부와 협업하여 '찾아가는 학교 속 무궁화 축제(무궁화 바로 알기 교육)'를 추진하고 있으나, 학교의 교육 수요는 매년 계속되나 예산한계* 등으로 연간 전국 11,871개 학교 중 5개교를 대상으로 교육 혜택을 제공하는데 그침.

* 산림청 무궁화진흥 예산 추이(출처: 산림청)



23) 인천일보, “[허울뿐인 국가상징 무궁화·애국가] 식여가는 국민 애정…떨어지는 ‘겨레의 꽃’ 무궁화”, 2025. 3. 3.

이에 제정안은 매년 8월 8일을 무궁화의 날로 지정하고, 산림청장으로 하여금 무궁화 관련 교육 과정을 개발·운영·홍보하도록 하고 이러한 교육이 활성화될 수 있도록 교육부장관 등에게 협조를 요청할 수 있도록 하며, 국내·외 협력망 구축·운영, 해외 소재 무궁화 동산 조성·관리·홍보, 국제행사 개최 등 무궁화의 국제적 위상을 높이고 국가 이미지를 제고하기 위한 사업을 할 수 있도록 규정하려는 것으로,

무궁화에 대한 적극적인 교육과 홍보를 통하여 무궁화에 대한 국내 및 국외에서의 위상을 제고할 수 있다는 점에서 긍정적인 측면이 있는 것으로 보임.

이에 대해 행정안전부는 개별 법률에 ‘무궁화의 날’에 대한 기념일을 지정하는 것은 주관 부처인 산림청에서 정책적 필요성과 국민적 공감대 형성 등을 종합적으로 검토하여 추진할 필요가 있다는 신중검토 의견을 제시하고 있는 반면, 산림청은 무궁화의 역사적 가치를 드높이고 국민 통합의 상징이자 문화를 비롯한 고부가가치 산업의 발판이 되는 중요한 계기가 될 것으로 보아 찬성하는 입장임.

다만, 안 제8조제3항에 따른 예산의 지원의 경우 후술하는 안 제16조(민간단체 등의 활동 지원)²⁴⁾에 따라 지원이 가능한 사항이므로 삭제

24) 「무궁화 진흥에 관한 법률안」 안 제16조(민간단체 등의 활동 지원) ① 국가 또는 지방자치단체는 무궁화 진흥을 목적으로 하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 법인 또는 단체에 대하여 예산의 범위에서 그 사업 또는 활동에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

1. 「민법」 제32조에 따라 산림청장의 허가를 받아 설립된 비영리법인으로서 무궁화의 연구·보급 또는 교육을 주된 목적으로 하는 법인
2. 무궁화의 생산·육성 또는 유통 관련 사업을 수행하는 법인 또는 생산자 단체
3. 그 밖에 무궁화 진흥에 이바지하는 활동을 하는 법인 또는 단체로서 대통령령으로 정하는 기준과 요건을 갖춘 법인 또는 단체

② 제1항에 따른 지원 대상의 선정 방법, 조건 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

할 필요가 있음.

이에 대해 교육부는 안 제13조제2항에 따라 무궁화 관련 교육 활성화 대상이 되는 「고등교육법」에 따른 학교²⁵⁾의 경우 「대한민국헌법」 제31조²⁶⁾ 및 「교육기본법」 제5조²⁷⁾ 등에 의해 고도의 자율성을 가지므로 일률적으로 적용하기 어려우므로 이를 삭제할 필요가 있다는 의견이며, 산림청도 이에 동의하는 입장임.

한편, 안 제8조제1항에서 무궁화를 ‘나라꽃’으로, 제2항에서 ‘우리나라를 상징하는 꽃’으로 규정하고 있는데, 무궁화를 국화(나라꽃)으로 지정하는 법률안 2건이 당시 행정안전부의 신중한 검토요청과 함께 제21대 국회 임기만료 폐기된 점을 고려하여 ‘나라꽃’이라는 단어의 사용에 심도있는 검토가 필요해 보임.

25) 「고등교육법」 제2조(학교의 종류) 고등교육을 실시하기 위하여 다음 각 호의 학교를 둔다.

1. 대학 2. 산업대학 3. 교육대학 4. 전문대학
5. 방송대학·통신대학·방송통신대학 및 사이버대학(이하 “원격대학”이라 한다)
6. 기술대학 7. 각종학교

26) 「대한민국헌법」 제31조 ④ 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.

27) 「교육기본법」 제5조(교육의 자주성 등) ① 국가와 지방자치단체는 교육의 자주성과 전문성을 보장하여야 하며, 국가는 지방자치단체의 교육에 관한 자율성을 존중하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 관할하는 학교와 소관 사무에 대하여 지역 실정에 맞는 교육을 실시하기 위한 시책을 수립·실시하여야 한다.

③ 국가와 지방자치단체는 학교운영의 자율성을 존중하여야 하며, 교직원·학생·학부모 및 지역주민 등이 법령으로 정하는 바에 따라 학교운영에 참여할 수 있도록 보장하여야 한다.

4) 무궁화 보급 및 연구 등(안 제9조~제12조)

제정안은 건축물에 대한 무궁화의 식재에 관한 사항과, 산림청장의 무궁화 보급 확대 사업 및 무궁화산업 관련 연구·개발 사업에 관한 사항, 산림청장의 무궁화 기반시설을 확보·관리 의무에 관한 사항 등 무궁화의 보급 및 연구 등에 관한 내용을 규정하려는 것임.

제 정 안
제9조(건축물에 대한 무궁화의 식재) ① 대통령령으로 정하는 종류 또는 규모 이상의 건축물을 신축하려는 자(이하 “건축주”라 한다)는 건축물에 무궁화를 식재하려고 노력하여야 한다. ② 제1항에 따라 건축주가 무궁화를 식재하려는 경우 국가 및 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 식재에 필요한 자문, 예산 지원 등 필요한 지원을 할 수 있다. 제10조(무궁화 보급 확대 등) ① 산림청장은 무궁화 보급 확대를 위하여 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장과 협력하여 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다. 1. 생활권 주변 무궁화 식재 및 관리 사업 2. 무궁화 생산·유통·소비 활성화를 위한 기반 구축 및 지원 사업 3. 무궁화에 대한 이해 증진과 가치 확산을 위한 정보제공 및 홍보 사업 4. 그 밖에 무궁화 보급 확대를 위하여 농림축산식품부령으로 정하는 사업 ② 산림청장은 제1항에 따른 사업을 추진하는 지방자치단체, 법인 또는 단체에 대하여 필요한 행정적·재정적·기술적 지원을 할 수 있다. 제11조(무궁화산업 관련 연구·개발의 촉진) ① 산림청장은 무궁화산업 활성화를 위하여 다음 각 호에 관한 연구·개발 사업을 추진하여야 한다. 1. 우수한 무궁화 품종의 보존, 개발 및 관리에 관한 연구 2. 무궁화 재배·관리 기술 향상에 관한 연구

제 정 안

3. 그 밖에 무궁화 진흥에 관련된 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업

② 산림청장은 제1항에 따른 연구·개발의 결과가 무궁화산업에 활용될 수 있도록 이를 연구기관·단체, 무궁화산업 종사자 등에게 보급하여야 한다.

③ 산림청장은 무궁화산업 관련 기술을 개발하거나 이를 보급하는 자에게 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

제12조(무궁화 기반시설의 확충 등) ① 산림청장은 무궁화의 안정적인 생산 및 보급을 위하여 품종보존원, 종자공급시설, 양묘시설 등 무궁화 기반시설을 확보하고 관리하여야 한다.

② 산림청장과 지방자치단체의 장은 우수한 무궁화 품종의 생산성 및 품질 향상을 위하여 정보통신기술을 접목한 지능화된 양묘시설(이하 “스마트양묘장”이라 한다)의 설치 등 생산 기반시설의 현대화를 촉진하기 위한 시책을 추진할 수 있다.

③ 산림청장은 무궁화 관련 스마트양묘장을 설치·운영하는 자에게 예산의 범위에서 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

무궁화는 조경용 수목으로도 활용이 가능하나 충분한 보급이 이루어지지 않아 일상생활에서 쉽게 접하기 어려운 실정²⁸⁾이며,

경상남도 등 일부 지방자치단체에서는 조례²⁹⁾에 따라 공공청사, 학교 등에서의 무궁화 식재 녹화사업을 추진하고 있으나, 공공부지에 한정되어 있고 법률에서의 제도화가 부족하여 전국으로 사업 확대가 어려운 상황임.

28) 이에 따라 2024년 이루어진 산림청의 무궁화 인식조사 결과에 따르면 ‘무궁화를 선호하지 않는 이유’에 대하여 ‘잘 볼 수 없어 익숙하지 않아서’라는 응답이 18.2%로 2위를 차지하였음.(참고자료 5: 산림청 무궁화 인식조사 결과 발췌(2024년))

29) 무궁화 진흥 조례(무궁화 진흥 사업으로 공공청사, 학교 등 공공부지 무궁화 식재에 관한 사항 규정) : 서울 강남구, 울산광역시, 전북특별자치도, 전라남도, 경상북도, 경상남도, 제주특별자치도 등

이에 제정안은 대통령령으로 정하는 종류 또는 규모 이상의 건축물을 신축하려는 건축주는 건축물에 무궁화를 식재하려고 노력하도록 하고, 국가 및 지방자치단체는 이에 필요한 예산을 지원할 수 있도록 규정하려는 것으로,

무궁화의 적극적 식재를 통하여 무궁화의 역사성·상징성·심미성을 공유할 수 있는 기반을 구축하는 한편, 일반 국민들이 무궁화를 접할 기회를 확대하려는 취지로 이해됨.

이에 대하여 산림청은 건축주에게 무궁화 식재를 권장하는 규정은 그 실효성을 담보할 수 없으므로, 무궁화 식재의 주체를 국가기관의 장, 지방자치단체의 장, 공공기관의 장, 각급 학교의 장으로 한정하여 소관 건축물을 신축하는 경우 일정 규모 이상의 무궁화 식재를 의무화하는 방안을 검토할 필요가 있다는 입장임³⁰⁾.

다음으로, 제정안은 산림청장이 ‘무궁화 보급 확대 사업’을 재량으로 추진할 수 있도록 하고, ‘무궁화산업 관련 연구·개발 사업’을 의무적으로 추진하도록 규정하려는 것으로,

현재 명확한 법적 근거 없이 추진되고 있는 무궁화 관련 사업에 관한 법적 근거를 명시함으로써 사업의 안정적인 예산 확보와 종합적·체

30) 다만, 이는 안 제3조제3항에서 국가기관의 장, 지방자치단체의 장, 공공기관의 장, 각급 학교의 장으로 하여금 소관에 속하는 토지에 무궁화를 확대하여 심고 이를 관리하도록 노력하도록 재량 규정을 이미 두고 있다는 점을 고려할 필요가 있음.

우선, ① 안 제3조제3항과 산림청의 수정의견은 서로 중복되는 내용이 있다고 볼 수 있으며, ② 중복되는 내용이 아니라고 보는 경우에도 산림청의 수정의견과 같이 수정하려는 경우에는 안 제3조에서 규정하는 것이 타당할 것으로 보임.

계적 사업 추진이 가능해질 수 있다는 점에서 입법의 필요성이 인정될 수 있을 것으로 보임.

특히, 민간에서는 무궁화 관련 활발한 연구·개발이 부족한 실정³¹⁾이라는 점을 고려할 때 정부 차원에서의 적극적인 연구·개발의 필요성은 높다고 할 수 있음.

【 산림청이 현재 추진 중인 무궁화 보급 확대 사업 】

1. 생활권 주변 무궁화 보급 확대

- 국민이 무궁화를 쉽게 접하도록 관광지·도심지 중심 무궁화동산 조성
 - * 조성 누계 : ('23) 210개소 →('24) 228개소 →('25예정) 244개소 / 연간 1,010백만원
- 관계기관 협업으로 '나라꽃 피는 학교 함께 만들기' 사업 추진
 - 교육부, 한국수목원정원관리원, 지방자치단체, 기업(LG상록재단, '18~'23.)
 - * 보급(누계) : ('24) 3,156개교, 105천그루 → ('25) 3,779개교, 122천그루
- 무궁화 조성지 실태점검 및 명소 선정 등 지자체 관심 강화 유도
 - 역사적 의미와 심미성이 높은 조성지 발굴, 명소 선정(연간 4개소)



<생활권 무궁화 동산조성>



<나라꽃 피는 학교 함께 만들기>



<무궁화 명소 선정>

2. 생산·유통 체계 구축 및 품종 신뢰도 향상을 위한 기반 마련

- 무궁화 품종원 2개소 조성으로 기후변화 위기 선제적 대응
 - 산림청·소속기관·산하기관 역할 분담, 품종 식재 확대 및 양묘장 조성·운영
- 품종 다양화 및 민간시장 활성화를 위한 품평회 개최(지방자치단체 합동)
- 형태, 분자마커 등을 활용한 품종식별 기준 연구(국립산림과학원, 진행 중)

31) 국내에 알려진 무궁화 품종은 약 320품종이며, 국내 무궁화 품종 보호 출원은 147품종에 달하나, 이 중 91건이 민간육종가 단 3인의 출원에 의한 것임.

【 무궁화 품종보호 및 등록 현황 】

구분	합계	산림청	농진청	지자체	원자력연구원	경북대	개인
출원	147	16	13	17	7	3	91
등록	63	15	10	11	4	3	20

* 보호 등록 중인 63품종 외 나머지 품종은 보호권이 소멸되었거나 거절된 상태

* 자료: 산림청

3. 산림청·지자체·민간 분야 동시다발적 무궁화 행사 개최로 홍보강화

- 정부·지자체·민간이 함께하는 광복 80주년 전국 무궁화 대축제 개최(25.)
* 총 5개소(중앙 1, 지역 4), 방문인원 총 53,233명(중앙 37,117, 지역 16,116)
- 국가행사, 지역축제 등과 연계한 무궁화 진흥행사 지속 발굴

4. 교육을 통한 이해도 제고

- 교육 대상별 맞춤 교육 프로그램 운영(학생, 공무원, 일반인)
- 품종도감 및 품종식별 기준 핸드북 제작·발간(국립산림과학원, 진행 중)

* 자료: 산림청

【 산림청이 현재 추진 중인 무궁화 관련 연구·개발 사업 】

1. 연구과제명 : 무궁화 유통품종 정보 체계화 및 디지털육성 기반 구축 연구

2. 연구개발 목적 및 필요성

- 연구개발 목적
 - 무궁화 유전자원의 표현형·유전자형 연관분석 수행 및 핵심집단 선정을 통한 관상가치·환경스트레스 내성 향상 분자유종 기반 구축
 - 유통시장 질서 확립을 위한 품종식별 기준 정립 및 현장 활용 매뉴얼 개발
- 연구개발 필요성
 - 무궁화에 대한 소비자 선호도 제고 및 기후변화에 대응한 무궁화 이용 확산을 위해 관상가치 증진과 더불어 내음성·내서성·내한성 등 생리적 형질이 개선된 품종의 육성이 요구됨. 다수유전자(polygene)가 관여하는 양적(量的) 형질의 개량과 육종기간 단축을 위해서는 유전정보에 기반한 분자유종 체계로의 전환이 필요
 - 무궁화는 2023년 말까지 250여 품종이 개발되었으나, 표현형이 유사하거나 우리말로 이중 명명된 도입품종들이 많아 유통과 활용에 혼란을 초래하고 있으므로 이를 해결하기 위한 품종식별 기준 정립과 현장에서 쉽게 쓰일 수 있는 식별 매뉴얼 개발이 요구

3. 연구기간 : 2023~2027년(5년간, 현재 국립산림과학원에서 추진 중)

최종 성과목표	○ 환경스트레스 내성 향상 무궁화 분자유종 기반 구축 ○ 무궁화 품종식별·재배관리 매뉴얼 개발	
세부 성과목표	핵심성과	최종산출물
○ 핵심집단 선정 및 환경내성 정밀 DB 작성	○ 육종자원의 유전형 분석	○ 개체별 유전변이 발굴(200품종)
	○ 품종별 스트레스 내성 평가	○ 내음·내한·내서성 평가(200품종)
○ 표현형·유전형 정보 분석 및 최적 교배집단 선정	○ 표현형·유전형 연관분석	○ 형질별 연관지도(1식)
	○ 육종 예측모델 개발	○ 육종가 예측, 최적 교배조합 선정
○ 품종식별 기준 정립 및 활용방안 연구	○ 품종고유 마커정보 획득	○ 품종별 마커정보(200품종, 5마커)
	○ 현장활용 매뉴얼 개발	○ 이미지 활용 품종식별 알고리즘(1식)
	○ 품종신분증 플랫폼 개발	○ 품종신분증 플랫폼(1식)
○ 무궁화 표준재배관리기술 개발	○ 표준재배지침 작성	○ 표준재배지침(1식)
	○ 실내재배 매뉴얼 개발	○ 실내재배 매뉴얼(1식)

* 자료: 산림청

다만, 제정안에 대하여는 다음을 검토할 필요가 있음.

첫째, 안 제10조제1항은 사업 추진의 주체를 산림청장과 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장으로 규정하고 있으므로, 안 제10조제2항에 따라 산림청장이 지원할 수 있는 대상은 ‘지방자치단체, 법인 또는 단체’가 아닌 ‘지방자치단체’로 수정할 필요가 있을 것으로 보임.

둘째, 안 제11조제1항제3호는 산림청장이 추진하여야 하는 무궁화산업 관련 연구·개발 사업으로 ‘그 밖에 무궁화 진흥에 관련된 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업’을 규정하고 있는바, 동 조항의 목적을 고려할 때 ‘그 밖에 무궁화산업 활성화를 위한 연구·개발 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업’으로 수정할 필요가 있음.

한편, 제정안은 산림청장으로 하여금 무궁화의 안정적인 생산 및 보급을 위하여 무궁화 기반시설을 확보하고 관리하도록 하고, 스마트양묘장의 설치 등 생산 기반시설의 현대화를 촉진하기 위한 시책을 추진할 수 있도록 규정하고 있음.

현재 산림청은 전국에 무궁화 품종원 2개소와 품종양묘장 및 스마트양묘장 각 1개소씩을 갖추고 있으나, 기후위기 및 재해·재난 등에 대응하고 우수한 품종을 육성·보전·보급하기에는 부족한 실정이라는 지적이 존재하는바,

국내외 우수 무궁화 유전자원을 체계적으로 수집·보전하고, 우수한

무궁화 품종 보급과 대량생산을 촉진하여 산업 활성화에 기여할 수 있다는 점에서 제정안의 필요성이 인정될 수 있을 것으로 보임.

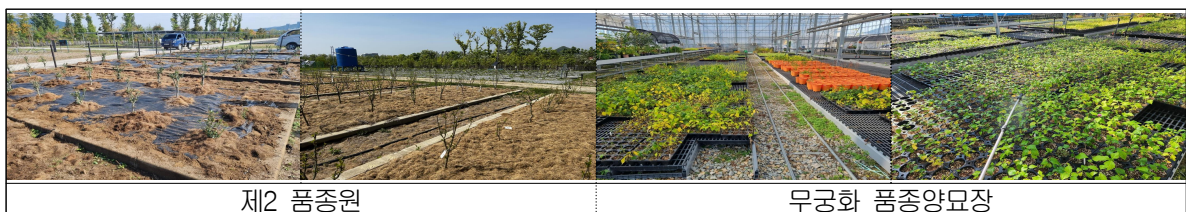
【 산림청 소관 주요 무궁화 기반시설 현황 】

1. 무궁화 품종원 현황

- 제1 무궁화 품종원(경기도 수원시, 국립산림과학원 내)
 - 조성시기 : 1993년 (1차 정비 : 2017년, 2차 정비 : 2023년)
 - 식재현황 : 무궁화 381품종·개체, 1,240본
 - * (국내품종원) 128품종, 370본, (국외품종원) 99품종, 332본, (근연교잡종원) 29품종, 67본, (신규조성원) 6품종, 264본, (노거수보존원) 57개체, 207본



- 제2 무궁화 품종원 (세종특별자치시, 국립세종수목원 내)
 - 조성시기 : 2024년 (1차 정비 : 2025.6월, 2차 정비 : 2025.10월)
 - 식재현황 : 무궁화 205품종, 575본 (국내 130품종, 328본 / 국외 75품종, 247본)
 - * 제2 무궁화 품종원 연계 품종양묘장 운영('24년~)



2. 스마트 양묘장 현황 (세종특별자치시, 국립세종수목원 내)

- 증식온실 : 면적 1,300㎡, 생산물량 약 4.5만본
- 묘포장온실 : 면적 200㎡(2동), 생산물량 약 5천본
- 스마트팜 : 면적 29㎡(4동), 생육환경 제어(광, 온·습도, CO₂, IoT 자동관수)



* 자료: 산림청

5) 지원센터 지정 및 민간단체 등 활동 지원(안 제15조·제16조)

제정안은 무궁화 진흥을 위한 인력 양성 및 교육·홍보 사업과 무궁화 관련 기술의 연구·개발·보급 사업 등을 수행하는 무궁화 진흥 지원센터의 지정에 관한 사항과 무궁화 진흥을 목적으로 하는 법인 또는 단체의 지원에 관한 사항 등 무궁화 진흥을 위한 체계에 관하여 규정하려는 것임.

제 정 안
제15조(지원센터의 지정 등) ① 산림청장은 효율적인 무궁화진흥사업 추진을 위하여 전문인력과 시설 등 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 기관·단체 또는 법인을 무궁화 진흥 지원센터(이하 “지원센터”라 한다)로 지정할 수 있다. ② 지원센터는 다음 각 호의 사업을 한다. 1. 무궁화 진흥을 위한 인력 양성 및 교육·홍보 2. 무궁화 관련 기술의 연구·개발·보급 3. 무궁화 유전자원의 보존·관리 4. 무궁화 양묘·보급 5. 스마트양묘장 등 기반시설 현대화에 관한 기술 지원 6. 무궁화 생산이력 정보 및 유통 관리 7. 그 밖에 무궁화 진흥을 위하여 산림청장이 필요하다고 인정하는 업무 ③ 산림청장은 제1항에 따라 지정된 지원센터의 운영 등에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있다. ④ 산림청장은 제1항에 따라 지정된 지원센터가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 지정을 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 그 업무의 정지를 명하거나 시정을 명할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 지정을 취소하여야 한다. 1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지정을 받은 경우 2. 제1항에 따른 지정요건에 적합하지 아니하게 된 경우

제 정 안

3. 정당한 사유 없이 1년 이상 제2항 각 호의 사업 실적이 없는 경우

⑤ 제4항에 따라 지정이 취소된 자(법인 또는 단체인 경우에는 그 대표자를 포함한다)는 지정이 취소된 날부터 2년 이내에는 지원센터로 지정될 수 없다.

⑥ 제1항에 따른 지원센터의 지정 기준, 제4항에 따른 행정처분의 세부 기준, 그 밖에 지정 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제16조(민간단체 등의 활동 지원) ① 국가 또는 지방자치단체는 무궁화 진흥을 목적으로 하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 법인 또는 단체에 대하여 예산의 범위에서 그 사업 또는 활동에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

1. 「민법」 제32조에 따라 산림청장의 허가를 받아 설립된 비영리법인으로서 무궁화의 연구·보급 또는 교육을 주된 목적으로 하는 법인

2. 무궁화의 생산·육성 또는 유통 관련 사업을 수행하는 법인 또는 생산자 단체

3. 그 밖에 무궁화 진흥에 이바지하는 활동을 하는 법인 또는 단체로서 대통령령으로 정하는 기준과 요건을 갖춘 법인 또는 단체

② 제1항에 따른 지원 대상의 선정 방법, 조건 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

현재 산림청은 소속기관 또는 지방자치단체 등과 함께 연구, 교육, 홍보, 행사 등 무궁화 진흥을 위한 다양한 사업을 직접 추진 중에 있는데, 민간에서 보유 중인 시설 및 전문인력을 활용하여 효율적이고 전문적으로 무궁화 진흥을 위한 사업을 추진할 필요가 있다는 의견이 있음.

이에 제정안은 전문인력과 시설 등 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 기관·단체 또는 법인을 무궁화 진흥 지원센터로 지정하고 운영 등에

필요한 비용의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있도록 규정하려는 것으로,

사업추진을 위해 산림청에서 직접 특화된 시설 또는 전문인력을 확보하고 운영하는 것은 비효율적인 측면이 있다는 점에서 입법의 필요성이 인정될 수 있을 것으로 보임.

참고로, 산림청은 무궁화 진흥 지원센터로 지정 가능성이 있는 기관으로 ‘국립세종수목원’을 예상할 수 있으며, 국립세종수목원의 경우 안 제15조제2항에 명시된 사업 중 ‘무궁화 생산이력 정보 및 유통 관리’를 제외한 사업은 이미 시행한 바 있고 관련 시설을 보유하고 있어 가능하다는 입장임.

【 국립세종수목원 무궁화 진흥 지원센터 요건별 검토(안) 】

지원센터 요건(사업)	충족여부	비고
무궁화 진흥을 위한 인력 양성 및 교육·홍보	○	기시행
무궁화 관련 기술의 연구·개발·보급	○	품종원 등을 통해 기시행
무궁화 유전자원의 보존·관리	○	품종원
무궁화 양묘·보급	○	기시행
스마트양묘장 등 기반시설 현대화에 관한 기술 지원	○	시설보유, 가능
무궁화 생산이력 정보 및 유통 관리	△	법령 마련 및 예산 확보 시 가능

* 자료: 산림청

다만, 안 제15조제2항 지원센터의 사업 중 제6호 ‘무궁화 생산이력 정보 및 유통 관리’에 관한 사항은 민간에서 유통되는 모든 무궁화의 생산이력을 관리하는 것이 사실상 불가능하므로 삭제가 필요할 것으로 보임.

한편, 제정안은 「산림자원법」 제35조의6³²⁾의 민간단체 등의 활동 지원에 관한 규정을 이관하면서 예산의 지원을 받을 수 있는 법인 또는 단체의 요건을 ‘무궁화의 연구·보급·교육을 목적으로 하는 법인’과 ‘무궁화 생산·육성·유통 사업 법인’ 등으로 명시하려는 것으로,

무궁화의 진흥을 위하여는 정부뿐만 아니라 민간의 적극적인 활동도 필요하다는 점과 관련하여 민간의 역량 제고가 지속적으로 이루어질 필요가 있다는 점에서 긍정적인 측면이 있는 것으로 보임³³⁾.

다만, 지원 대상과 관련하여 「산림자원법 시행령」은 무궁화의 보급·관리·연구·개발과 관련한 법인과 단체를 ① 국공립 연구기관, ② 「고등교육법」에 따른 대학·산업대학·전문대학 또는 기술대학, ③ 무궁화의 보급·관리·연구 또는 개발을 목적으로 설립된 비영리법인 또는 비영리단체로 규정하고 있는바,

안 제16조제1항제3호의 ‘대통령령으로 정하는 기준과 요건을 갖춘 무궁화 진흥에 이바지하는 활동을 하는 법인 또는 단체’에 이를 포섭하는 방안을 검토할 필요가 있어 보임.

32) 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제35조의6(민간단체 등의 활동 지원) 국가 또는 지방자치단체는 무궁화의 보급·관리·연구·개발을 활성화하기 위하여 대통령령으로 정하는 법인 또는 단체에 대하여 그 운영에 필요한 경비를 지원할 수 있다.

33) 참고로 현재 산림청 등록 무궁화 비영리 협회 및 단체는 12개가 있는 것으로 나타남.
참고자료 6: 산림청 등록 무궁화 비영리 협회 및 단체 현황

6) 기타 사항(안 제17조 및 부칙)

제정안은 권한의 위임·위탁에 관한 사항과 시행일, 경과조치, 다른 법률의 개정에 관한 부칙 3개 조문을 규정하고 있음.

제 정 안
제17조(권한의 위임·위탁) ① 이 법에 따른 산림청장의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 시·도지사나 소속기관의 장에게 위임할 수 있다. ② 이 법에 따른 산림청장 또는 지방자치단체의 장의 업무는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관련 기관 또는 단체에 위탁할 수 있다.
부 칙
제1조(시행일) 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(기본계획 및 시행계획에 관한 경과조치) 이 법 시행 당시 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제35조의2제1항과 제35조의3제1항에 따라 수립된 무궁화진흥계획과 연차별 시행계획은 각각 이 법 제5조제1항과 제6조제1항에 따른 기본계획과 시행계획으로 본다. 제3조(다른 법률의 개정) 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 일부를 다음과 같이 개정한다. 제2장제8절(제35조의2부터 제35조의6까지)을 삭제한다.

행정권한의 위임·위탁은 법률에 의하여 권한을 부여받은 행정기관이 그 권한의 일부를 다른 행정기관·지방자치단체 등에 맡겨 수임·수탁기관의 명의로 책임으로 그 권한을 행사하도록 하는 것임.

제정안은 위임·위탁되는 권한의 범위 및 수임자·수탁자를 특정하기 위하여 위임·위탁 및 재위임의 근거를 명시하려는 것으로,

권한의 위임·위탁은 법률이 정한 권한의 분배를 대외적으로 변경하는 것이므로 원칙적으로 법률의 명시적인 근거가 필요하다는 점에서 필요한

입법으로 보임.

한편, 제정안은 법의 시행일을 공포 후 1년이 경과한 날로 규정하고 있는데, 제정법의 시행을 위한 소관 부처의 준비기간 및 대통령령의 마련에 소요되는 기간 등을 고려할 때 타당한 기간으로 보이며,

동 제정법에 따른 ‘무궁화진흥기본계획’과 ‘연차별 시행계획’의 경우 제정법 시행 이전에 기수립·시행되고 있던 「산림자원법」에 따른 ‘무궁화진흥계획’과 ‘연차별 시행계획’을 계승한다고 볼 수 있으므로 경과 조치에 관한 부칙 규정을 두는 것이 타당할 것으로 보임.

마지막으로 안 부칙 제3조의 경우에도 무궁화와 관련한 기존의 규정인 「산림자원법」 제2장제8절의 5개 조문은 제정안과의 중복성을 고려하여 삭제할 필요가 있으므로 입법의 필요성이 인정될 수 있을 것으로 보임.

문 의 처
02)6788-5424

참 고 자 료

참고 1

무궁화 개요

1. 무궁화의 식물분류학적 위치

- 식물계(界) → 피자식물문(門) → 쌍자엽식물강(綱) → 아욱목(目) → 아욱과(科) → 무궁화속(屬)

2. 무궁화의 개화

- 새로 난 가지에 꽃봉오리가 형성되어 7월 초부터 10월 초까지 약 100일간 개화(계속해서 피고 짐), 평균 개화량은 일반 크기 나무 기준 2천~3천 송이

3. 무궁화의 구분

- (꽃 색깔에 따른 분류) 단심계, 배달계, 아사달계

- 단심계 : 꽃의 중앙에 단심(붉은색 무늬)이 있는 꽃(백단심·홍단심·청단심)
- 배달계 : 중심부에 단심이 없는 순백색의 꽃
- 아사달계 : 중심부에 단심이 있으며 백색의 꽃잎에 붉은 무늬가 있는 꽃



- (꽃 형태에 따른 구분) 홑꽃, 반겹꽃, 겹꽃

- 홑꽃 : 5매의 기본 꽃잎이 완전한 형태의 암술과 수술을 모두 갖추
- 반겹꽃 : 수술의 일부가 변하여 속꽃잎으로 발달
- 겹꽃 : 암술 및 수술 모두 속꽃잎으로 발달

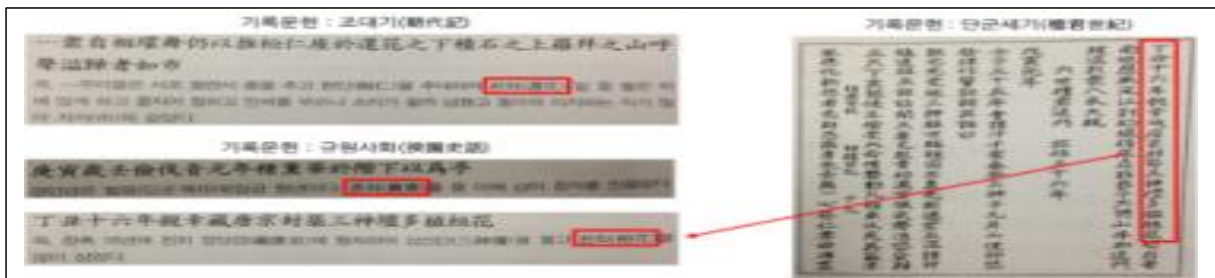


참고 2

무궁화의 역사적 · 문화적 · 심미적 가치

1. 무궁화의 역사적 가치(각종 문헌에 기록된 무궁화)

- 발해의 사서인 조대기(朝代記)에는 단군조선이 세워지기 이전인 신시시대의 무궁화에 관한 기록이 있으며, 단군세기(檀君世紀) 및 규원사화(揆園史話)에는 고조선 시대의 무궁화에 관한 기록이 있음



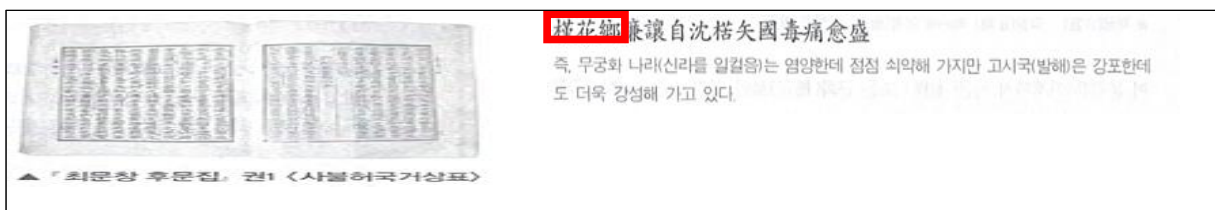
[출처 : 무궁화(무궁화란 어떤 꽃인가?), 세명서관]

- 중국 고전인 산해경(山海經)에는 한반도에 무궁화가 많이 분포되어 있다는 기록³⁴⁾이 있으며, 특히, 고려시대의 문장가인 이규보의 문집인 “동국이상국집”에는 근화의 이름을 무궁화라 최초로 칭함



[출처 : 무궁화(무궁화란 어떤 꽃인가?), 세명서관]

- 신라는 효공왕 원년에 최치원이 임금의 명을 받아 당나라 광중에게 쓴 국서(사불허북국거상표)에 스스로 근화향(槿花鄉 : 무궁화의 나라)이라 기록



[출처 : 무궁화(무궁화란 어떤 꽃인가?), 세명서관]

34) “군자국재기북(君子國在其北)....유훈화초(有薰華草) 조생석사(朝生夕死)” (군자국이 북쪽에 있다. 거기에 훈화초가 있는데 아침에 피었다가 저녁에 진다)

- 훈몽자회(訓蒙字會)에는 한글로 ‘무궁화 근’이 기록되어 있으며, 중국 명나라 학자인 이시진이 엮은 본초강목에는 ‘목근’, ‘단’, ‘춘’, ‘순’ 등 여러 이름으로 목근이 불리어지고 있다고 기록되어 있음



[출처 : 나라꽃 무궁화, 학원사]

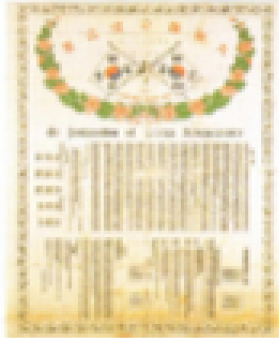
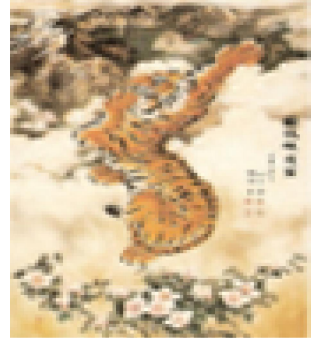
- 문헌상 무궁화의 기록을 살펴보면 신시시대에는 환화(桓花), 단군조선과 삼국시대에는 훈화(薰華), 천지화(天指花), 근수(槿樹)라는 명칭으로 기록되어 있으며, 고려와 조선시대에는 진찬화(進饌花), 어사화(御賜花,) 번리초(蕃籬草) 등 다양한 명칭으로 불림

2. 무궁화의 문화적 가치(국가 상징에서부터 민족 정신까지)

- 국가(國歌)인 ‘애국가’의 후렴에 ‘무궁화 삼천리 화려 강산’이라는 구절이 있으며, 국기(國旗)의 깃봉은 무궁화 꽃봉오리 모양으로 조각되어 있고, 대한민국을 상징하는 휘장인 국장(國章)과 국새(國璽), 삼부(三府)마크에도 무궁화가 새겨져 있음



- 일제강점기 오산학교 무궁화 동산사건 및 한서 남궁억선생 무궁화 사건 등 무궁화는 국민들의 힘과 역량을 하나로 모으는 구심점 역할을 함으로써 독립의식을 고취시킴
- 조선총독부 고등경찰 사전에 ‘근화’, ‘무궁화’, ‘근역’ 등을 불온의 문구라 기록

		
<대한독립선언서>	<무궁화자수도> (한서 남궁억선생 창안)	<국훈웅비도> (『사』다섯사랑운동 중앙회, 1985)

- 무궁화는 7월부터 100여 일 동안 매일 새로운 꽃을 피우기 때문에 근면, 창조, 희망, 은근과 끈기를 뜻하기도 하며, 다섯 장의 꽃잎이 하나로 붙어 있는 통꽃의 구조를 하고 있어 통합, 화합으로 우리 민족성을 표현함

3. 무궁화의 심미적 가치

- 무궁화 학명(Hibiscus syriacus)의 ‘히비스커스(Hibiscus)’, 영명(英明)의 ‘Rose of Sharon’, 신시시대(神市時代)의 ‘환화(桓花)’라는 명칭과 같이 ‘신의 꽃’, ‘성스러운 땅에서 피어나는 꽃’으로 무궁화의 아름다움을 표현함
- 무궁화의 아름다움을 표현한 기록
 - 중국 ‘시경(詩經)’ : 안여순화(顔如舜華, 여자의 얼굴이 어찌 예쁜지 마치 무궁화 같다)
 - 고려시대 최충의 ‘시좌객(示座客)’ : 붉은 무궁화와 석류는 맵시 또한 곱다
 - 진나라의 ‘성공수서(成公綏序)’ : 일급(日及), 즉 무궁화는 꽃이 곱고 매우 선명하다. 한 여름에 꽃이 무성하게 피고 초가을까지 핀다
 - ‘부원조화서(傅元朝華序)’ : 조화(무궁화의 별칭:아침에 아름다운 꽃)는 아름다운 나무이다
 - 진나라의 ‘소언서(蘇彦序)’ : 무궁화꽃은 색이 선명하고 아름다우며, 새벽이 되면 피고 해가 중천에 이르면 시들고 저녁이 되면진다....중략....참으로 하루 아침에 고운 색깔을 드러내고 그때의 빼어난 모습 빛나니 그의 오래 살 수 없는 이유를 알겠도다. 내가 이미 그 꽃의 화려함을 탐하나 그 꽃다움이 하루를 미치지 못함을 탄식하노라

※ 제21대 국회 행정안전위원회 소관 관련 검토보고서 발췌

2. 무궁화 법제화의 필요성

- 현재 대한민국의 국화(國花)가 무궁화임을 선언하는 법령은 없으나, 우리나라 최고 훈장의 명칭이 무궁화대훈장³⁵⁾이며 국기의 깃봉을 무궁화봉오리 모양으로 하는³⁶⁾ 등³⁷⁾ 국화가 무궁화임을 전제로 하는 규정들이 존재하고 있음.
- 제정안들은 무궁화를 대한민국의 국화로 명시하여 무궁화에 대한 존중과 애호를 고양하고 국화로서의 존엄성 유지를 위한 보급·활용의 세부 방안을 추진할 법적 근거를 마련하려는 것인데, 이에 대하여는 다음과 같이 대립되는 논거들이 존재함.
- 국화로서의 무궁화 법제화에 대하여 찬성하는 논거로는 ① 먼저, 무궁화는 1,000년 이상³⁸⁾을 우리 겨레와 함께 한 꽃으로, 일제강점기 민족혼 말살 정책에 맞서 작성된 애국가 가사에 “무궁화 삼천리 화려강산”이 들어가고 많은 독립운동가³⁹⁾들이 무궁화 수호·보급을 위하여 헌신하는 등 무궁화는 한민족을 상징하는 꽃이고, ② 다음으로, 무궁화가 외부적으로 국가의 정체성을 대표하고 내부적으로 국가 구성원의 사회·문화적 통합을 유도함으로써 국가의 영속성을 확보하는 국가상징의 기능을 수행하고 있음에도, 「대한민국국기법」이 제정된 국기와 달리 국화에 대하여는 법제화가 이루어지지 않아 형평에 어긋나며, ③ 마지막으로, 무궁화의 법제화는 침체되어 있는 무궁화에 대한 국민적 인식과 관심을 제고⁴⁰⁾함으로써 무궁화의 국화로서의 위상을 재정립하여 국민들의 애국정신을 고양하는 계기로 삼아야 한다는 등의 이유가 제시될 수 있음.
- 한편 무궁화 법제화에 반대하는 논거로는 ① 먼저, 무궁화는 황해도 이북에서 잘 자라지 않는 지역적 한정성이 있어 남북⁴¹⁾ 통일 이후 한반도 전역을 대표할 수 있는 꽃으로 국화(國花)를 다시 논의하여야 할 필요성이 예상되고, ② 다음으로, 주요 외국의 입법례를 살펴보면 국기·국가(國歌)의 경우 헌법·법령·관습 등으로 다양하게 법제화되고 있으나, 국화(國花)의 경우 연방법으로 장미를 법제화한 미국을 제외하면 대다수의 국가가 국화에 관한 법령상의 근거 없이 관습에 따르고 있음.

[주요 외국의 주요 국가상징 입법례]

국가	국가상징	관련 근거	비 고
대한민국	국기	대한민국 국기법	태극기
	국가	관습	애국가(다만, 국기법 시행령, 국민의례 규정에서 애국가 제창을 규정)
	국화	관습	무궁화
미국	국기	연방법전 (4 U.S.Code 1)	Stripes and stars on
	국가	(36U.S.Code 301)	Star-Spangled Banner
	국화	(36U.S.Code 303)	Rose
	국목	(36U.S.Code 305)	Quercus(떡갈나무)
일본	국기	국기 및 국가에 관한 법률 제1조	일장기
	국가	국기 및 국가에 관한 법률 제2조	기미가요
	국화	관습	국화(황실문장), 벚꽃 등이 관행상 국화로 받아들여짐
영국	나라문장, 국기, 국가,국화,국조	관습	왕의 권위를 상징하는 나라문장 중시
프랑스	국어	헌법 제2조제1항	프랑스어
	국기	헌법 제2조제2항	청, 백, 적의 삼색기
	국가	헌법 제2조제3항	라 마르세예즈
독일	수도	헌법 제22조 제1항	베를린
	국기	헌법 제22조 제2항	
	국가	대통령령	
	나라문장, 국화, 국조	관습	
캐나다	국가	법률(National Anthem Act)	
	국기	법률(National Flag of Canada Manufacturing Standards Act)	
	국화, 국목	관습	
호주	국기	법률(Flags Act 1953)	
	국가, 국화, 나라문장	관습	
중국	국기	헌법 제136조, 중화인민공화국국기법	오성홍기
	국가	헌법 제136조	인민해방군행진곡
	수도	헌법 제138조	베이징
북한	국기	헌법 제170조, 조선민주주의인민공화국 국기법	인공기
	국장	헌법 제169조	
	국가	헌법 제171조	1992년 반영(애국가)
	수도	헌법 제172조	
	국화	-	1991년 목란 지정

③ 마지막으로, 교잡이 쉬워 국내에서 도입된 무궁화의 품종이 다종다양한 관계로 법제화가 쉽지 않고, 무궁화는 인도 원산의 외래종이며 병충해에 취약하고 개화 기간이 7~9월로 짧다는 등의 이유 등이 열거될 수 있음.

- 따라서 무궁화를 대한민국의 국화(國花)로 법제화할 것인지 여부는, 무궁화의 역사성 및 중요성, 국화의 법제화에 대한 국민적 합의 또는 공감대, 국기와의 형평성 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 사항이라 생각됨.

- 참고로, 무궁화의 체계적인 보급·관리를 위하여 산림청장으로 하여금 무궁화진흥계획을 수립·시행하도록 하고 무궁화의 보급·관리·연구·개발을 활성화하기 위하여 관련 단체에 예산을 지원할 수 있는 근거를 두는 내용의 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 개정안⁴²⁾이 2017년부터 시행중인 점을 심사에 고려할 필요가 있으며, 행정안전부는 국화 지정의 필요성과 지정방법에 대한 공감대 형성이 필요함을 들어 신중한 입장을 밝히고 있음.

- 35) 「상훈법」 제10조(무궁화대훈장) 무궁화대훈장은 우리나라의 최고 훈장으로서 대통령에게 수여하며, 대통령의 배우자, 우방원수 및 그 배우자 또는 우리나라의 발전과 안전보장에 이바지한 공적이 뚜렷한 전직(前職) 우방원수 및 그 배우자에게도 수여할 수 있다.
- 36) 「대한민국 국기법」 제7조(국기의 깃면, 깃봉, 깃대 등) ④ 국기의 깃봉은 아래부분에 꽃받침 다섯 편이 있는 둥근 무궁화봉오리 모양으로 하며, 그 색은 황금색으로 한다.
- 37) 「국회기 및 국회배지 등에 관한 규칙(국회규칙 제187호)」 제2조(국회기의 규격 등) 국회기의 규격 및 모형은 다음과 같다.
1. 깃발의 바탕은 하늘색으로 하고 가로와 세로는 3과 2의 비율로 하되, 표준규격은 가로 210센티미터, 세로 140센티미터로 한다.
 2. 깃발 중앙에는 속에 "국회"자가 새겨진 무궁화 표지(標識)를 배치한다.
 3. ~ 6. (생략)
- 38) 신라시대의 최치원(857~?)이 당(唐)에 보낸 국서에서 이미 신라를 근화향(槿花鄉, 무궁화의 고장)이라고 칭하고 있음.
- 39) 대표적으로 남궁억(1863~1939, 건국훈장 독립장 수훈) 선생이 있음.
- 40) 2009년 산림청이 민간재단과 함께 실시한 국민의식 조사결과에 따르면 56.2%가 무궁화가 국민의 사랑을 받지 못한다고 답하였고, 그 원인으로 47.3%가 생활 주변에서 흔히 보기 어려움을 들고 있으며, 가장 좋아하는 꽃나무는 벚나무(22.9%)·목련(11.5%)·무궁화(8.5%) 순이었음. 또한, 지난 5년간 무궁화를 구매한 적이 있다는 응답비율은 6.8%에 불과하였음.
- 41) 북한은 목란을 국화로 하고 있음.
- 42) 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제35조의2(무궁화진흥계획의 수립·시행 등) ① 산림청장은 역사적·문화적 가치가 있는 무궁화를 체계적으로 보급·관리하기 위하여 무궁화진흥계획을 5년마다 수립·시행하여야 한다.
- ② 무궁화진흥계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 무궁화 보급·관리에 관한 기본목표 및 추진방향
 2. 무궁화 보급·관리 현황 및 계획
 3. 무궁화 품종 보존·연구 및 개발
 4. 무궁화 생산기반
 5. 무궁화 관련 상품 및 콘텐츠 개발 등 이용촉진
 6. 그 밖에 무궁화 보급·관리에 관하여 대통령령으로 정하는 사항
- 제35조의6(민간단체 등의 활동 지원) 국가 또는 지방자치단체는 무궁화의 보급·관리·연구·개발을 활성화하기 위하여 대통령령으로 정하는 법인 또는 단체에 대하여 그 운영에 필요한 경비를 지원할 수 있다.

참고 4

무궁화의 날(8.8.) 지정 사유

1. 무궁화의 날 선정 의미

- 미래세대 주역인 어린이들이 직접 만든 민간 기념일로, 지정과정의 자발성과 무궁화의 상징성이 어우러져 민족단합과 애국심의 발로 역할
- * (사) 무궁나라 무궁화 어린이 기재단이 발의('06.3) → 1차 어린이 서명운동('06.04.) → 2차 어린이 서명운동('07.07, 1만명 어린이 서명 돌파) → 무궁화의 날 선포('07.08.)

2. 무궁화의 날(8.8.) 선정 이유

- 숫자 8을 옆으로 누이면 무한대 기호(∞)가 되고, 끝이 없다는 '무궁(無窮)'과 의미가 상통
- 8월 초순에서 중순은 무궁화가 전국적으로 가장 힘차게 피어나는 시기
- 광복절 전으로 나라 사랑에 대한 국민의 관심이 높은 시기
- 역사적으로 흠결이 없는 날, 숫자 반복으로 기억하기 쉬움

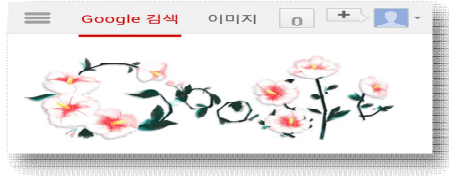
□ 2006년 3월	: 무궁화의 날 만들기 발의 (무궁화 어린이 기재단)
□ 2006년 4월~	: 제1차 어린이 서명운동 (4월 8일 서울숲 가두서명 등)
□ 2006년 4월13일	: 무궁화의 날 제정을 정부에 공식 건의
□ 2007년 7월 1일~	: 제2차 어린이 서명운동 (7월 14일 어린이대공원 가두서명 등)
□ 2007년 7월23일	: 1만 명 어린이 서명 돌파**
□ 2007년 8월 1일	: 무궁화의 날을 8월 8일로 확정 발표
□ 2007년 8월 8일	: 무궁화의 날 선포*** (국회, 독도(울릉도))

		
<어린이 서명>	<기념일 지정 국회방문>	<무궁화의 날 선포>

* 전국 650여 개 초등학교가 서명에 참여, 이는 전국 초등학교 수의 10분의 1이 넘음

* 무궁화의 날 선포식 : 2007.8.8., 국회 의원회관과 독도에서 동시 진행

3. 무궁화의 날 행사 이력

일시	건명	내용	사진, 보도자료
'08.8.8.	무궁화의 날 1주년 기념식	- 주최 : 국민일보, 무궁나라 - 후원 : 건국60년기념사업위원회, 행정안전부, 산림청, 서울시 - 장소 : 국회의원회관	 
'09.8.8.	무궁화의 날 2주년 기념식	- 주최 : 산림청, 인천광역시, 2009년 인천세계도시축전 - 주관 : 무궁나라 - 후원 : 행정안전부, 농림수산물부 - 장소 : 인천세계도시축전 꽃전시관	  사진출처: 연합뉴스 사진출처: 한국조경신문
'10.8.6.	무궁화의 날 3주년 기념식	- 주최 : 국민일보, 무궁나라, 서울시 - 후원 : 산림청, 국회의원 심대평 - 장소 : 국회의원회관	
'11.8.8.	무궁화의 날 4주년 기념식	- 주최 : 산림청 - 주관 : 전라북도, 완주군, 무궁나라 - 후원 : 전라북도교육청, 완주교육청 - 장소 : 완주군 무궁화테마식목원	 
'12.8.8.	무궁화의 날 5주년 기념식	- 주최 : 국민일보, 무궁나라 - 후원 : 행정안전부, 산림청, 독립기념관 - 장소 : 서울 코엑스	
'13.8.8.	포털 게시	무궁화의 날 축하 이미지 게시 (포털사이트 구글)	
'13.8.10.	무궁화의 날 기념 무궁화 문화 대축전	- 주최 : 구미 행복지킴이 봉사단 - 장소 : 구미 낙동강 동락공원	무궁화의 날(8월 8일)을 제정한 지 5년이 되는 해이다. 이 두 기념일을 맞아 (사)자원봉사단 만남 구미지부 행복지킴이 자원봉사단(이하 행복지킴이봉사단)이 10일 오전 11시부터 오후 6시까지 구미 낙동강 동락공원(전자신종 앞)에서 '제68주년 광복절기념 경북 무궁화 문화 대축전'을 개최했다. (인터넷조은 뉴스, 2013.8.11.)
'17.8.8.	무궁화의 날 기념 무궁화 축제	- 주최 : 캐나다 토론토 교민회 - 장소 : 캐나다 토론토	 '무궁화의 날' 기념 행사

일시	건명	내용	사진, 보도자료
'18.8.8.	무궁화의 날 기념 무궁화 전시회	○ 주최 : 충북 진천군, 음성 봉학골 ○ 장소 : 음성 봉학골 산림욕장	무궁화의 날을 기념해 전시회도 연다. 기념일인 8일부터 14일까지 음성 봉학골 산림욕장 잔디광장에 300점의 분화를 전시할 계획이다. (중략) 진천군도 기념행사를 개최한다. 8일부터 10일까지 군립도서관에 화분 20점을 전시할 예정이다. (뉴스스, 2018.8.7.)
'18.8.8.	무궁화의 날 기념 무궁화 굿즈 출시	○ 무궁화블라썸	무궁화의 날을 맞이하여 주목받고 있는 기업이 있다. 바로 무궁화블라썸이 그 주인공. 피어나지 못한 유관순 열사의 마음을 무궁화에 담아 널리 알리려는 기획안이 충절의 고장 천안에서 충남콘텐츠표리 아랩의 지원을 받아 '무궁화블라썸' 브랜드를 론칭하였다. 무궁화블라썸은 무궁화굿즈를 기획 개발하고 판매하여 수익금의 일부는 결식아동과 미혼모를 위해 기부하는 선행소비에 앞장서고 있다. (뉴스워커, 2018.8.8.)
'20.8.8.	무궁화의 날 기념 무궁화 나누어주기	○ 주최 : 전북 완주군 ○ 장소 : 고산문화공원	완주군은 8월 8일 무궁화의 날을 기념해 고산문화공원 내 무궁화품종원 잔디광장에서 '나라꽃 무궁화 나누어주기 행사'를 연다고 밝혔다. (완주군인터넷신문, 2020.8.4.)
'21.8.8.	무궁화의 날 기념 전시화단 조성	○ 주최 : 아침고요수목원	8월 8일(일) '무궁화의 날'을 기념해 소소하지만 의미 있는 전시화단을 조성 ... (Landscape Times, 2021.7.26.)
'23.8.8.	무궁화의 날 기념 나라사랑의 날행사	○ 주최 : 충남교육청 ○ 장소 : 충남교육청 내	충남교육청(교육감 김지철)은 4일(금) 교육청 안뜰에서 전 직원이 참여한 가운데, '2023년 나라꽃 사랑의 날' 행사를 운영하며, 나라꽃 무궁화의 참된 가치를 되새겨보는 시간을 가졌다. (중략) 무궁화의 날인 8월 8일을 기념하여 직원들에게 나라꽃 무궁화에 대한 올바른 이해와 나라사랑의 정신을 일깨우고자 매년 추진하고 있다. (뉴스밴드, 2023.8.4.)
'23.8.8.	무궁화의 날 기념 무궁화동산 가꾸기	○ 주최 : 환경관리시민연합 ○ 장소 : 부천 무궁화동산	『무궁화(無窮花)의 날(8월 8일)맞이』 부천 굴포천 환경관리시민연합은 폭염의 날씨에도 굴포천 만남의 광장 옆 무궁화 동산의 전지 및 제초작업과 환경정화 활동 등 무궁화 동산 가꾸기를 회원들이 함께 힘을 합쳐 23년 8월 2일(수) 실시했다.(부천 굴포항 뉴스, 2023.8.8.)
'23.8.8.	무궁화의 날 기념 신품종 기증식	○ 주최 : 한국수목원정원관리원, (주) 두산 ○ 장소 : 국립세종수목원	한국수목원정원관리원은 8월 8일 무궁화의 날을 기념해 (주)두산과 함께 국립세종수목원 무궁화원에서 무궁화 신품종 '옴찬세종' 기증식을 진행... (세종의소리, 2023.8.8.)
'24.8.8.	무궁화의 날 기념 무궁화동산 식수 행사	○ 주최 : 미국 교민회 ○ 장소 : 팜타스코 밸리 주립공원	아리랑 USA 공동체(회장 장두석)는 무궁화의 날(8월 8일)을 기념해 10일(토) 오전 10시 엘리트티 소재 팜타스코 밸리 주립공원에 조성된 무궁화동산에서 식수 행사 ... (코리아타임즈, 2024.8.8.)

일시	건명	내용	사진, 보도자료
'24.8.8.	무궁화의 날 기념 무궁화 축제	○ 주최 : 천리포수목원	8월 8일은 옆으로 누운 8자가 무한대(∞), 무궁(無窮)을 상징한다는 뜻에서 지난 2007년 무궁화의 날로 지정됐는데, 태안 천리포수목원이 이 날을 기념해 여섯 번째 무궁화 축제를 열었습니다. (대전MBC, 2024.8.9.)
'24.8.8.	무궁화의 날 기념 무궁화 전시회	○ 주최 : 청양고운식물원	무궁화의 생일은 8월 8일이다. 이를 기념해 청양고운식물원이 무궁화꽃을 비롯해 290여 종의 다양한 국화꽃을 온 국민에게 선 보인다. (대전일보, 2024.8.1.)
'25.8.8.	무궁화의 날 기념 나라꽃 전시회	○ 주최 : 경상북도 구미시 ○ 장소 : 새마을테마공원	구미시는 오는 8월 8일부터 10일까지 3일간 새마을테마공원 전시관 1층 로비에서 '제4회 나라꽃 무궁화 전시회'를 개최한다. 이번 전시는 무궁화의 날을 기념해 구미시농업기술센터가 주최하고 우리꽃사랑연구회가 주관하며, 시민들에게 나라꽃 무궁화의 아름다움과 상징성을 널리 알리고자 마련됐다. (대구·경북뉴스, 2025.7.30.)
'25.8.8.	무궁화의 날 기념 무궁화 전시회	○ 주최 : 경상북도 안동시 등	무궁화의 날(8월 8일)을 맞아 경북 안동 등 전국에서 무궁화 전시회 ... (서울신문, 2025.8.6.)

참고 5

산림청 무궁화 인식조사 결과 발췌(2024년)

1. 무궁화 인식조사 개요

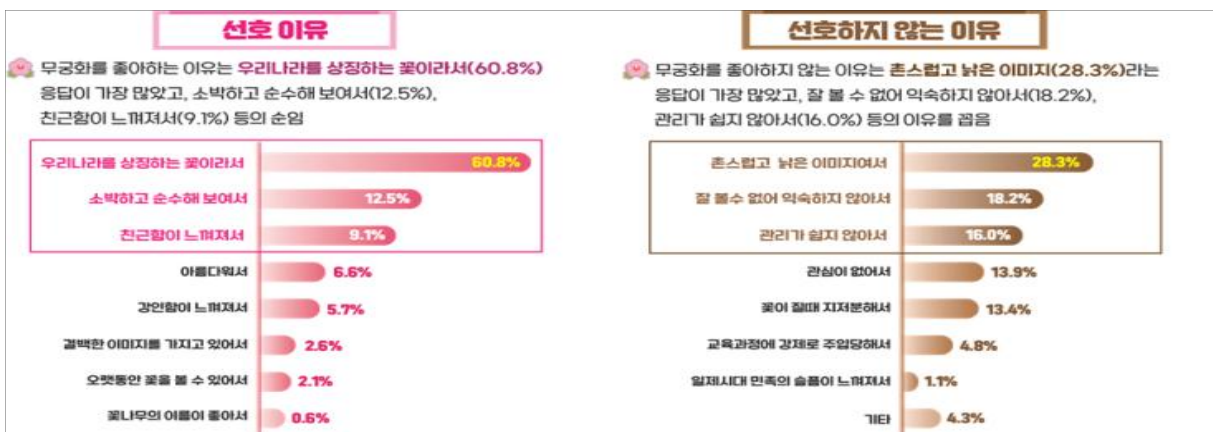
- 조사목적 : 효과적인 무궁화 정책 수립을 위한 국민 인식 실태조사
- 조사기관 : 리서치코리아
- 조사기간 : 2024.11.27.~12.4.
- 조사대상 : 성인 1,000명
- 조사내용 : 무궁화 선호도 및 이미지, 무궁화에 대한 인식, 무궁화 목격 정도

2. 꽃나무 선호도

- 정치사회적 환경변화 등으로 국민선호도 소폭 상승
 - * (꽃나무 국민선호도) ('06) 3위(8.5%) → ('10) 4위(7.0%) → ('22) 8위(5.7%) → ('24) 5위(8.4%)
- 연령대가 낮을수록 좋아하는 비율 상승 (20대의 선호도가 가장 높음)



2. 무궁화 선호 및 선호하지 않는 이유



참고 6

산림청 등록 무궁화 비영리 협회 및 단체 현황

연번	단체명	성격	대표	등록	설립목적	주요사업
1	나라꽃무궁화 운동중앙회	사단 단체	정상린	'99.10.15	무궁화 보급.보존.선양을 기 본으로 무궁화 5대 정신 및 전통문화 계승발전으로 애 국심 함양	○ 무궁화 우수품종 재배 및 보급 ○ 무궁화 우수성 홍보, 교육 등
2	무궁화문화포 럼	사단	주혜중	'09.1.12	무궁화와 우리 것을 국내외 에 널리 알리고 선양하는 문화운동 협의체로 국가브 랜드를 높이고 민족화합과 민족번영에 기여	○ 무궁화 선양운동 및 지원 ○ 무궁화 관련 각종 연구사 업 ○ 무궁화와 우리 것을 소재 로 한 상품 연구, 개발, 보 급, 지원 등
3	한국무궁화연 구회	사단	김기선	'13.6.5	나라꽃 무궁화의 연구와 선 양운동을 수행함으로써 나라 와 겨레 사랑의 마음을 함양 하고 국토 미화에 이바지	○ 무궁화의 육종연구 및 개발 육성 ○ 무궁화의 학문적 저술, 문화 교육 ○ 무궁화의 대국민홍보 및 애호선양을 위한 출판 ○ 무궁화연구학자 연구지원 및 학술교류사업
4	대한민국무궁 화예술협회	사단 단체	최봉실	'17.2.21.	무궁화가 지닌 기품과 고귀 한 아름다움을 무궁화 예술 을 통해 국민적 자긍심을 제고시키고 장애인복지법에 따른 장애인 일자리 창출을 통해 국가발전 기여	○ 무궁화 홍보 및 무궁화 예 술 관련 행사 등의 사업 ○ 무궁화 묘목 재배관리 및 기반시설 확충, 무궁화동산 조성 등의 사업
5	전국무궁화생 산자협회	사단	정천수	'18.7.20.	우수한 품종의 무궁화를 생 산 및 육성하여 국민들에게 나라꽃의 아름다움을 널리 알리고 무궁화 생산 및 재 배기술 공유, 품종개발 보 존, 분양을 통한 나라꽃 보 급 확산에 기여	○ 무궁화 재배기술 공유 ○ 무궁화 바로알기 교육 및 홍보 ○ 나라꽃 무궁화와 관련된 각종 프로그램 개발 등

연번	단체명	성격	대표	등록	설립목적	주요사업
6	우리꽃무궁화 교육원	사단	한통복	'19.1.10.	무궁화 등 우리꽃을 연구하 고 재현, 교육, 재배 및 육 성함으로 무궁화 진흥에 기 여	○ 무궁화 바로알기 교육사업 ○ 어린이, 청소년, 장애인 등 의 특성에 맞는 교재개발 ○ 전문 교육강사 양성 및 관리 ○ 한지로 무궁화를 비롯한 우리꽃 재현 사업 ○ 무궁화 등 우리꽃 선양을 위한 문화콘텐츠 관련사업 등
7	한국무궁화재 배관리연합회	사단	황선월	'21.11.18.	국기게양대 주변 무궁화 체 계적인 식재관리 및 진흥	○ 국기게양대 주변 무궁화 식재관리, 보급확대 등 ○ 나라꽃 무궁화 바로알기 교육 콘텐츠 프로그램 개 발 ○ 국격에 맞는 식재관리를 위한 전문가 양성 ○ 나라꽃 무궁화 선양사업단, 무궁화 자문위원회 구축 운영
8	무궁화연대	사단	송희섭	'21.11.23.	무궁화 진흥사업으로 무궁 화를 선양하고, 무궁화의 올 바른 식재 관리 및 보급에 기여	○ 무궁화 동산 조성관리 및 유지, 관련 기술의 지도 및 관련자문 ○ 무궁화 관련 홍보, 전시 및 축제 개최, 상품의 발굴 및 판매 ○ 무궁화 식재·관리에 관한 홍보 및 교육, 자료조사, 연 구 ○ 무궁화 관련 역사자료 발굴, 연구, 홍보 및 관련교육 ○ 무궁화 관련 견학, 체험 학 습장 설치 및 무궁화 선양 업무 ○ 무궁화 관련 정책 법령연 구 및 제도개선, 도서 발간 및 출판 ○ 무궁화를 통한 사회공헌 활동, 무궁화 진흥

연번	단체명	성격	대표	등록	설립목적	주요사업
9	나라꽃 무궁화를 심는 사람들 중앙본부	사단	박준용	'25.10.31.	무궁화를 보호하고 널리 보급하고자 나라꽃 무궁화 심기 운동을 전개, 후손들의 애국심 고취를 목적으로 함	○ 매년 식목일 나라사랑 무궁화심기운동 전개 ○ 도심 및 지역 내 공간토지에 무궁화 동산 만들기 ○ 도심 가로수 아래 무궁화 꽃 심기운동 전개 등
10	한국무궁화단 체총연합회	사단	최봉실	'25.10.31.	무궁화 관련 단체의 상호의견을 조정하여 대안을 제시하고, 무궁화 홍보, 생산 및 건전한 유통·소비를 촉진하며, 작품전시 및 국내외 산업을 활성화하고, 유관기관 업무협약시 단일 창구 역할을 수행함	○ 대한민국 국화 법률 제정 청원 서명 운동사업 등 ○ 무궁화 재배, 무궁화꽃 단지 조성, 무궁화꽃 품종 개발사업 등 ○ 무궁화산업 발전을 위한 기술 연구개발, 교육, 지도 및 홍보 ○ 정부 관련기관의 제도 보완 협의 및 국제교류, 무궁화편백나무 조성 및 수목장 운영 사업 등 ○ 무궁화 생산·유통·소비 촉진을 위한 산림청 위탁 사업 등
11	무궁나라	단체	김영만	'09.2.20.	무궁화의 연구와 지원 및 홍보	○ 무궁화 선양운동 및 지원 ○ 무궁화 품종보존 및 개발 연구 ○ 무궁화 식재, 공원조성 ○ 문화콘텐츠 개발 보급 등
12	무궁화사랑 생산자총연합 회	단체	김기숙	'17.7.19.	우수한 품종의 무궁화를 생산 및 육성하여 국민들에게 나라꽃의 아름다움을 널리 알리고 무궁화 생산 및 재배기술 공유, 품종개발 보존, 분양을 통한 나라꽃 보급 확산에 기여	○ 무궁화에 담겨진 역사·문화 교육 ○ 무궁화 생산의 육성·보급·관리·연구개발을 통한 무궁화 생산자공익활동